



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Il "peccato" del consumo del suolo e le considerazioni di un urbanista non pentito

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Il "peccato" del consumo del suolo e le considerazioni di un urbanista non pentito / Giuseppe De Luca. - In: TESTIMONIANZE. - ISSN 0040-3989. - STAMPA. - 525-526-527:(2019), pp. 164-170. [10.1400/273447]

Availability:

This version is available at: 2158/1177212 since: 2020-03-10T07:17:59Z

Published version:

DOI: 10.1400/273447

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Il «peccato» del consumo di suolo e le considerazioni di un urbanista non pentito

Giuseppe De Luca

Testimonianze, n. 525-527, 2019,
Numero monografico su: “La città ecologica”, pp. 164-170
ISSN 0040-3989

Vorrei iniziare questo breve contributo manifestando esplicitamente il mio essere ateo. Non è un vezzo dirlo, né un segno irrispettoso verso *Testimonianze* – che ospita queste mie riflessioni – quanto una necessità: userò un approccio di natura religiosa sulla questione “consumo di suolo”.

Il mio essere ateo, infatti, non significa non nutrirmi di testi e di discussioni, anche teologiche, di natura religiosa, tutt’altro. Leggo parecchio e diversi testi e riflessioni mi affascinano e mi inducono in dubbi e forti incertezze, che guardo, tuttavia, sempre da un’angolatura di pragmatico dubbio.

In questo mio essere pragmaticamente dubbioso uno dei concetti che più mi intrigano, e più amo, è quello di *peccato*. Per me è un concetto chiave, specialmente in una prospettiva urbanistico-ambientale ha un «valore numinoso»¹, e in una lettura pragmatica è per me una sorta di spartiacque, un “evidenziatore” della rottura della relazione vitale tra uomo e natura, e della coevoluzione tra utilizzazione del suolo per attività antropiche e suolo in quanto risorsa non riproducibile².

Se mi viene accettata questa prospettiva di lettura il concetto di peccato è qui inteso, e utilizzato, come doverosa e necessaria risposta primaria ad un comportamento cosciente, allo stesso tempo soggettivo e collettivo, prima di assumere qualsiasi decisione che intacchi le risorse comuni e pubbliche. Una faccenda di etica della responsabilità pubblica in azione³. Il peccato non come divieto, ma come offesa morale alla natura e alle risorse presenti nell’agire e quindi come “asta” per regolare le trasformazioni fisiche nei territori.

Una speranza andata smarrita

Una prospettiva d’azione fondata su questo presupposto pragmatico è stata inserita nell’apparato normativo sul governo del territorio della Regione Toscana fin dal 1995 – al quale ho attivamente collaborato – in uno dei momenti più interessanti di riscrittura delle “regole” del gioco pubblico nell’azione amministrativa. Così recita il comma 4 dell’art. 5 della legge regionale Toscana n. 5 del 1995: «Nuovi impegni del suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono di norma consentiti quando non sussistano alternative di riuso e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti. Devono comunque concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme ed alla prevenzione e recupero del degrado ambientale».

Ingenuamente speravo che un così robusto assunto fosse bastevole. Una richiesta di riflessione dimostrativa (“quando non sussistano alternative”) cambiava la logica di confezionamento della decisione pubblica sul territorio, perché introduceva il dubbio e la sua conferma o il suo superamento solo a valle di un lavoro ricognitivo e interpretativo fondato sulla valutazione dei bisogni esistenti, da svelare, e sulle modalità più pertinenti per superarli, nel futuro prossimo. Svelamento che necessitava, soprattutto, di una valutazione parametrica e una contestuale assunzione di responsabilità, tecnica e politica insieme, sullo stato delle risorse esistenti e sul loro uso. Ero convinto – così come il gruppo delle persone che lavorarono

¹ Per dirla con L. Giussani, *Alle origini della pretesa cristiana*, vol. 2, BUR, Milano 1999.

² Con questo assunto io immodestamente interpreto e leggo la *Lettera enciclica Laudato Si’ del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, 2015, e il concetto di peccato che qui più volte è presente.

³ Faccio riferimento agli studi sui «dilemmi etici» di M. Wachs, contenuti nel libro da lui curato: *Ethics in planning*, Center for urban policy, New Brunswick, NJ, 1985.

alla messa a punto di quel comma e implicitamente del legislatore regionale che lo tradusse in dispositivo normativo – che la dichiarazione di principio fosse sufficiente ad indurre nuovi comportamenti negli attori. In realtà non è stato così, perché è prevalsa un'azione di “tutela” dei diritti urbanistici acquisiti fissati nella strumentazione urbanistica locale vigente, piuttosto che esplorare nuove modalità d'azione che aprissero verso gestioni amministrative nuove e incerte⁴.

La norma del 1995, nonostante sia stata sostanzialmente confermata con le successive leggi regionali n. 1 del 2005 e n. 65 del 2014 – che ha reso più effettivo il principio per il quale nuovi impegni di suolo residenziali, al di fuori di un perimetro urbanizzato, sono ammessi solo se non sussistano possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti – nella realtà dell'azione amministrativa non ha generato quella “rivoluzione” culturale che nel 1995 si auspicava.

Il nodo dei diritti urbanistici acquisiti

Questa esperienza regionale, così come le altre che variamente si sono occupate del tema⁵, si è infatti scontrata con la pianificazione urbanistica vigente nei comuni e con i cosiddetti “diritti acquisiti” dai proprietari dei suoli (sia pubblici che privati) interessati da trasformazioni urbanistiche ed edilizie. Qui sta il nodo centrale e la questione da dirimere. Nodo e questione collegate al cosiddetto “doppio regime dei suoli” presente in Italia. In breve, i suoli destinati alla trasformazione libera che sottostanno ai soli vincoli urbanistici (cioè lo ius edificandi: densità, altezze, distanze, tipologia, ecc.) che operano con le regole del libero mercato; e i suoli destinati ad ospitare infrastrutture e attrezzature pubbliche che sottostanno ai cosiddetti vincoli urbanistici ablativi, perché richiedono l'obbligatorio trasferimento della proprietà all'ente pubblico che deve costruirci sopra un servizio (infrastrutture a rete o puntuale, edifici pubblici, ecc.).

Una “questione” vecchia, vecchissima, mai realmente affrontata in Italia, eppure centrale perché, di fatto, differenzia i suoli e il comportamento dei loro proprietari tra chi è libero di attuare trasformazioni «a tempo indeterminato»; e chi invece libero non è, perché sottomesso alle indicazioni e ai comportamenti dei soggetti pubblici entro tempi definiti: 5 anni, scaduti i quali le aree si trasformano – congelandosi – in “grigie”, cioè senza destinazione urbanistica. Quindi aree in attesa, di fatto, fuori mercato.

La questione è drammaticamente asimmetrica: 5 anni/tempo indeterminato; e poggia sul fatto che i vincoli urbanistici ablativi (quelli che presuppongono l'esproprio o altre forme similari) per acquisire aree pubbliche da destinare a servizi, attrezzature e strutture pubbliche, decadono dopo 5 anni dall'approvazione dello strumento urbanistico che ha posto il vincolo, se non viene attivata la procedura di acquisizione delle aree.

Quindi, mentre le previsioni che fanno perno sull'iniziativa privata rimangono valide nei piani urbanistici locali a tempo indeterminato (cioè fino ad un nuovo piano locale che, in genere, non li rimette mai discussione), e non possono nemmeno essere “stimolate” verso la trasformazione; quelle pubbliche decadono – in forza di legge – alla scadenza del quinquennio dall'approvazione dello strumento urbanistico locale, diventando aree senza destinazione urbanistica, con ciò privando la crescita urbana del necessario equilibrio fra popolazione insediata e prevista e relativi servizi pubblici.

La domanda di principio che formulo è questa: se decadono i vincoli ablativi (che tra l'altro garantiscono le aree per le strade, piazze, edifici pubblici, senza le quali nessuna trasformazione privata è realmente

⁴ Come emerse qualche anno più tardi nella prima ricognizione ufficiale: cfr. *Piano di indirizzo territoriale 2005-2010. Studi preparatori*, vol. 2, *I piani strutturali locali*, a cura di C. Agnoletti, R. Allegrini, Irpet-Regione Toscana, Giunta Regionale, Firenze 2005.

⁵ Una rassegna comparativa si trova nei *Rapporti* del Centro Ricerca sui Consumi di Suolo promosso dall'Istituto nazionale di urbanistica, da Legambiente Onlus, e dal Dastu del Politecnico di Milano (cfr. <https://consumosuolo.org/>); così come nei *Rapporti annuali* dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (cfr. <http://www.isprambiente.gov.it/it>).

possibile, perché garantiscono cioè la costruzione della cosiddetta Città Pubblica), come mai non debbano anche decadere tutte le destinazioni di piano a questi vincoli collegati?

Su questo argomento vi è un silenzio assordante. Dei dieci *Disegni di Legge* attualmente depositati in Parlamento per una legge nazionale di contrasto al consumo di suolo, solo uno si misura direttamente con questo argomento: il DDL 984/2019 Senato⁶ che, all'art. 3, comma 2 e seguente, indica in 10 anni il tempo per la decadenza delle previsioni urbanistiche nei piani vigenti. Un tempo comunque doppio rispetto alla decadenza dei vincoli ablativi, ma sarebbe già una rivoluzione tecnica e culturale insieme se venisse approvata.

Questa è la disposizione davvero innovativa e strategica per la conservazione di suolo reale e l'unica per un'effettiva presa di coscienza comune sulla questione del suolo in Italia.

Cancellare le previsioni urbanistiche vigenti non attuate

Perché ho collegato i piani urbanistici vigenti al consumo di suolo? Dichiaro anche qui che non sono un urbanista pentito, la disciplina è essenziale nella regolamentazione e nella gestione delle città e dei territori italiani. Le debolezze non sono nella disciplina e nella sua tecnicità, quanto nella legislazione che definisce procedure e indicazioni a cui essa deve necessariamente ancorarsi.

La formazione della città pubblica e la decadenza delle previsioni di edificabilità privata non attuata nei piani urbanistici locali (comunque denominati) dovrebbero andare di pari passo, e così non è nel nostro apparato normativo. Per questo si impone la necessità di introdurre una norma che equipari la decadenza delle previsioni pubbliche e di quelle private. È questo il miglior modo per rendere pragmatico l'approccio al consumo di suolo.

La maggior parte delle previsioni urbanistiche contenute nella gran parte dei piani locali vigenti sono significativamente generose, molto generose. Esse sono state usate per generare rendita fondiaria nel sistema finanziario ed economico, tanto che sono sempre state fondate prevedendo tassi di espansione delle città che, nella realtà dei casi, non si sono mai avverati, sia per la modificazione delle traiettorie economiche che di quelle demografiche. Nelle aule universitarie si cita spesso il caso del Piano regolatore generale di Firenze del 1962/66 dimensionato per poter ospitare 700.000 mila abitanti. Firenze oggi ha circa 379.000 abitanti, in forte contrazione rispetto al suo massimo storico di 457.000 abitanti del 1971.

In questo iato, tra abitanti insediabili di piano e abitanti residenti, si nasconde il "tarlo" del consumo di suolo. L'ampiezza delle aree destinate alle trasformazioni (che diventano diritti acquisiti, difficili da ridurre con i successivi piani urbanistici in assenza di una forte intenzionalità politica locale), la dispersione delle trasformazioni edilizie in ampie aree, e le tecnicità urbanistiche del moderno, che hanno privilegiato le forme urbane divoratrici di suolo⁷, hanno fatto il resto.

Non cancellare le previsioni urbanistiche non attuate, sganciarle dalla decadenza dei vincoli ablativi è per me un peccato, così come prima definito. Non si può, cioè, affrontare il nodo di una contemporanea tecnicità della disciplina urbanistica, inserita nei cambiamenti socio-economici di oggi, senza affrontare questo tema.

Misurare il consumo di suolo è una scappatoia

In presenza dello iato tra diritti urbanistici vigenti e trasformazioni fisiche sul territorio, almeno in Italia, l'esercizio della misurazione di quanto suolo è stato realmente compromesso è diventato una routine sovraccaricata di significati. Routine che ha investito molti ricercatori e attivato un dibattito pubblico anche

⁶ Cfr. <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/51048.pdf>

⁷ Rimando all'interessante volume di A. Lehnerer, *Grand Urban Rules*, ONai Uitgevers Pub., Rotterdam 2009; e per i costi sociali in Italia alle lucide riflessioni di R. Camagni, M.C. Gibelli, P. Rigamonti, *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze 2002.

attraverso la stampa quotidiana, ma solo in anni recenti⁸. Cioè si è cominciato a denunciarne gli effetti, piuttosto che studiarne e agire sulle principali cause.

Eppure i segnali che qualcosa stava cambiando nello scenario europeo (e non solo) erano già visibili alla fine degli anni '70 a seguito di una profonda modificazione del sistema economico-produttivo, con significativi e rilevanti processi di dismissione di comparti industriali, la contestuale finanziarizzazione dell'economia verso investimenti di natura speculativa non indirizzati al recupero e alla riqualificazione delle aree via via dismesse, con la continua aggiunta del nuovo giustificato da costi di realizzazione più bassi. Una ricerca accademica estesa a tutte le Regioni italiane, condotta nel quinquennio 1982-1987, ne ha segnalato il problema dell'uso distorto del territorio italiano e delle previsioni urbanistiche eccessive che in qualche modo lo facilitavano⁹.

Il segnale non è stato colto, anzi è stato lasciato cadere dal mondo istituzionale sia nazionale che regionale e classificato come pura ricerca accademica. Anche questo è un peccato, così come prima definito.

Perché peccato? Per il motivo che considero la strumentazione urbanistica come l'unico reale mezzo per limitare il consumo di suolo. Accusata, spesso ingiustamente – anche se alcune volte in maniera fondata – di sostenere e praticare solo modalità trasformative per aggiunta nel territorio e sovente come “notificatrice” di interessi legati solo alla massimizzazione della rendita fondiaria urbana, la strumentazione urbanistica – nel sistema normativo italiano – resta l'unica arma tecnico-politica in mano agli Enti territoriali per governare il territorio. Non ve ne sono altre, anche perché quelle settoriali, per avere un'efficacia prescrittiva, devono essere accolte nell'alveo della strumentazione urbanistica locale. Piaccia o meno, è questa che ha valore di legge locale¹⁰.

Se si accetta siffatta visione operativa possiamo usare quest'arma – un'arma sostanzialmente culturale e di esplicita presa di coscienza comunitaria locale – in un modo innovativo: per ricominciare a ristabilire equilibri territoriali andati smarriti o alterati nel corso del moderno e/o per accogliere le nuove indicazioni che via via emergono dall'affinamento dei quadri conoscitivi, dalle modifiche delle sensibilità sociali, e dall'avanzamento della ricerca scientifica nelle materie ambientali che incrociano il territorio, dai cambiamenti climatici che ci stanno investendo, ed infine anche dalle pratiche d'uso più innovative legate all'economia circolare che sta prendendo corpo nel territorio.

Ricollocata così, la questione del consumo di suolo assume una valenza molto diversa. Si allontana dalla sola denuncia, per assumere una valenza valoriale. Al di là della misura – sulla quale è ancora aperto un dibattito scientifico – dalla quale non si può prescindere per monitorare la questione. Gli ultimi dati ufficiali disponibili a livello nazionale dicono che nel corso del 2018 le nuove coperture artificiali hanno riguardato 51 chilometri quadrati di territorio, ovvero, in media, circa 14 ettari al giorno. Oggi il consumo di suolo riguarda il 7,64% della superficie nazionale (7,74% al netto dei corpi idrici), con un incremento di 0,21 punti

⁸ La ricerca che pone la questione in termini istituzionali è il Report 10/06 dell'European Environment Agency, *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, Copenhagen 2006, che dà conto delle indicazioni della Commissione Europea (COM 2002/179) dal titolo: *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*. Da qui prendono avvio le prime ricerche strutturate a livello europeo: in Italia dall'Istituto nazionale di urbanistica che dà vita ad un *Osservatorio sul consumo di suolo* (2008), dal Governo italiano che dà vita all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2008) e del relativo servizio di monitoraggio sull'uso del suolo (2010).

⁹ G. Astengo, C. Nucci, a cura di, *It. Urb. 80. Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia*, «Quaderni di Urbanistica Informazioni», n. 8, 1990. La ricerca con fondi del MIUR ha preso in considerazione tutte le Regioni italiane, portata avanti con il coordinamento di 12 sedi universitarie, e il coinvolgimento di 88 diversi ricercatori. L'obiettivo del lavoro era duplice: offrire un'ampia gamma di accertamenti e di valutazioni sul processo di urbanizzazione nel Paese per rivedere le politiche nazionali e regionali di governo del territorio; e fungere da motore di avviamento per impostare un programma di rilevamento censuario-topografico in occasione del Censimento decennale del 1991, in accordo con Istat e Catasto, con il fine di interfacciare i dati socio-economici e le politiche urbanistiche. Quello che poi ha richiesto l'Unione Europea nel 2002.

¹⁰ Voce «Urbanistica», *Enciclopedia Treccani*, 2019.

percentuali rispetto alla precedente rilevazione (2017) e una crescita percentuale di più del 180% rispetto ai valori stimati per gli anni '50. In termini assoluti, il consumo di suolo ha intaccato più di 23.033 chilometri quadrati. Le aree più colpite risultano essere le pianure del Settentrione, dell'asse toscano tra Firenze e Pisa, del Lazio, della Campania e del Salento, le principali aree metropolitane, le fasce costiere, in particolare di quelle adriatica, ligure, campana e siciliana¹¹.

Sono dati impressionanti intorno ai quali tutti noi dovremmo riflettere con senso critico e aperto, entrandoci dentro per cercare di capire cosa c'è sopra quei suoli antropizzati. Cosa è poggiato in termini di volumi e di funzioni. Senza questo secondo passaggio ogni riflessione è parziale e può indurre in involontarie sopravvalutazioni o sottovalutazioni. Sappiamo che la gran parte dei volumi che poggiano su questi suoli sono di edilizia residenziale. Al netto di quella abusiva – significativa in alcune aree del Paese¹² – il resto sono case (prime, seconde, terze, ecc.). Un patrimonio edilizio immenso, calcolato dall'Istat in 28.863.604 (dicembre 2017), di cui 24.141.324 (80% circa) ufficialmente occupate da residenti. La popolazione italiana al 2018 è di 60.412.249 abitanti: il rapporto tra abitazioni e popolazione è di 1 a 2.

Un rapporto davvero incredibile, abbiamo investito nel “mattone” come bene rifugio. Mi rendo conto dell'eccessiva semplificazione. Sono consapevole che nelle singole realtà territoriali e locali le condizioni possono essere significativamente diverse, ma mi serve solo per mettere in evidenza il rapporto tra patrimonio edilizio, suo reale utilizzo, e popolazione che dovrebbe diventare uno degli indicatori di partenza per rivedere i nuovi strumenti urbanistici locali. Perché è peccato continuare a consumare suolo vergine in presenza di patrimoni edilizi così cospicui e di aree già urbanizzate, nelle quali vi è già stato fatto un investimento pubblico in termini di infrastrutture a rete (strade, acqua, fogne, luce, gas, telefonia) e infrastrutture puntuali (attrezzature ed edifici pubblici).

Il suolo è una risorsa pregiata

Vorrei concludere queste brevi riflessioni ricordando che il suolo produce cibo, trattiene e depura l'acqua contribuendo al bilancio idrologico, trattiene carbonio, è la più grande riserva genetica di un luogo, è portatore del patrimonio geogeno e, conseguentemente, anche testimonianza culturale, perché palinsesto della nostra lunga storia. Esso svolge, quindi, una funzione ecosistemica perché entra in diversi cicli di vita dell'uomo, degli animali e della natura.

Se è così, perché non ricorrere al concetto del peccato, come principio laico ispiratore, per valutare i comportamenti pubblici prima di assumere decisioni? In campo urbanistico e territoriale potrebbe essere una vera e propria rivoluzione.

Giuseppe De Luca è professore ordinario di Urbanistica all'Università di Firenze e vice-direttore del Dipartimento di Architettura
mail: giuseppe.deluca@unifi.it

¹¹ Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, SNPA, Roma 2019, pp. 37-38.

¹² Cfr. F. Curci, E. Formato, F. Zanfi, a cd, *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli, Roma 2017.